

Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA)¹

Van de verschillende gespecialiseerde agentschappen en gerelateerde organisaties van de Verenigde Naties (VN) is het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) één van de meest prominente. Het IAEA komt met de regelmaat van de klok in het nieuws, vooral dan wanneer het gaat over de nucleaire ontwapeningsproblematiek rond Noord-Korea en Iran en mogelijke sancties tegen deze landen omdat ze zich niet houden aan internationale afspraken over nucleaire non-proliferatie. Dat het IAEA zo zichtbaar is vormt het beste bewijs van zijn slagkracht en autoriteit op het gebied van nucleaire proliferatie en atoomenergie. Nochtans is deze gezagspositie niet vanzelf tot stand gekomen: het heeft een aantal crises en politiek leiderschap gevraagd. Deze tekst onderzoekt het ontstaan en de ontwikkeling van het IAEA, bekijkt de structuren die de organisatie maken tot wat ze vandaag is, en onderzoekt de belangrijkste politieke ontwikkelingen van de laatste jaren.

1. Ontstaan

Het IAEA dankt zijn bestaan in grote mate aan de Amerikaanse president Dwight D. Eisenhower. In zijn legendarisch geworden toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN, *Atomen voor Vrede (Atoms for Peace)* van 8 december 1953, riep Eisenhower op een internationaal orgaan te creëren dat het vreedzaam gebruik van atoomenergie zou reguleren en promoten. Eisenhowers voorstel was echter al een compromisvoorstel; het oorspronkelijke Amerikaanse opzet, gelanceerd in het zgn. *Baruch-plan*, ging nog veel verder: het IAEA zou een soort van nucleaire bank worden, waaraan landen bijdragen in splijtbare stoffen zoals uranium zouden kunnen leveren. Experts en wetenschappers zouden dat materiaal vervolgens gebruiken voor onderzoek naar allerlei vreedzame toepassingen van atoomenergie, zoals toepassingen in de gezondheidssector en landbouwsector. De resultaten van dat onderzoek zouden ter beschikking worden gesteld van de internationale gemeenschap, om in de noden van de wereldbevolking te voorzien.

Het spreekt vanzelf dat de tijdsgeest van toen een grote invloed had op het ontstaan van de nieuwe organisatie. Er heerste grote onzekerheid en zelfs angst bij de bevolking voor atoomenergie ("*fear of the Atom*"). Er werd gevreesd dat de nieuw ontdekte energiebron zou worden gebruikt voor massavernietigingswapens en het einde van de menselijke beschaving zou kunnen betekenen. Dat dit geen pure *science fiction* was, werd nauwelijks 8 jaar voor de oproep van Eisenhower bewezen, toen de Verenigde Staten de Tweede Wereldoorlog beëindigden door het gebruik van atoombommen in Hiroshima en Nagasaki. Door de groeiende spanningen tussen Oost en West en het daarbij horende groeiende wapenarsenaal was een nucleaire oorlog bijgevolg niet denkbeeldig. Eisenhower en de VS wilden het slechte imago en de angst bij de bevolking voor atoomenergie counteren door de oprichting van een agentschap dat zich op de vreedzame toepassingen van atoomenergie zou concentreren. Het was daarbij psychologisch niet onbelangrijk dat Eisenhower zijn oproep deed voor de Algemene Vergadering van de VN, de grootste officiële bijeenkomst van vertegenwoordigers van de gehele wereldbevolking.

Tijdens de onderhandelingen over de statuten van de nieuwe organisatie en de besprekingen over hoe de organisatie dan uiteindelijk zou moeten functioneren in de praktijk werd snel duidelijk dat de toenmalige Sovjet-Unie het Amerikaanse voorstel niet zomaar zou accepteren, en de ideeën gelanceerd in het Baruch-plan moesten worden aangepast. Een agentschap dat zelf atoomstoffen zou kunnen beheren en een wereldwijd monopolie zou hebben over nucleaire splijtstoffen werd als niet wenselijk beschouwd. Uiteindelijk werd een

¹ Nils Goeteyn, vorser van het Bijzonder Onderzoekfonds, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent.

vergelijk gevonden na de *Atoms for Peace* toespraak, toen een soort van beheerstructuur voor nucleaire transacties werd voorgesteld, waarin nog een aantal restanten van het initiële Baruch-plan zichtbaar waren. Na lange onderhandelingen (van december 1953 tot oktober 1956) werd het statuut van de nieuwe organisatie door 81 landen goedgekeurd.

Sindsdien is het agentschap gestaag gegroeid, tot 151 leden vandaag en 4 landen die zich bij de organisatie zullen aansluiten in de komende maanden en jaren. Slechts 1 land heeft zich tot hier toe ooit teruggetrokken uit de organisatie: in 1994 beëindigde Noord-Korea zijn lidmaatschap. België werd lid van het IAEA op 1 januari 1958. In 1986 werd de slagkracht van het IAEA gevoelig vergroot, vooral op het vlak van preventie en beveiliging (o.a. van nucleaire installaties), in de naweeën van de nucleaire ramp in Chernobyl, Oekraïne.

2. Opdracht en doelstellingen

Het werk van het IAEA wordt in de eerste plaats bepaald door de belangen en noden van zijn lidstaten. Daarnaast zijn de strategische plannen die door de beleidsorganen worden vastgelegd en de visie die spreekt uit het statuut van het IAEA bepalend voor zijn opdracht. Bijgevolg zet het IAEA zich in voor de verspreiding van het veilige en vreedzame gebruik van atoomenergie en de wetenschap en technologie erachter. Deze doelstellingen zorgen ervoor dat het IAEA bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid enerzijds en aan de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen anderzijds.

Het werk van het IAEA spitst zich toe op 3 domeinen - de zgn. zuilen van nucleaire samenwerking (*pillars of nuclear cooperation*), die elk de bovenstaande algemene opdracht ondersteunen en versterken: 1. Veiligheid en beveiliging (*safety and security*); 2. Wetenschap en technologie (*science and technology*) en 3. Waarborgen en controle (*safeguards and verification*).

(a) *Veiligheid en beveiliging*

Het IAEA is het belangrijkste orgaan dat controle uitoefent op nucleaire activiteiten in de wereld. Het zorgt ervoor dat nucleair materiaal en nucleaire activiteiten niet gebruikt worden voor militaire doeleinden. De organisatie heeft meer dan 40 jaar ervaring opgebouwd in het inspecteren van nucleaire en gerelateerde sites in meer dan 145 landen. Deze inspecties gebeuren meestal onder het gezag van het Verdrag ter Voorkoming van de Verspreiding van Nucleaire Wapens (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* – NPT), waarvan het IAEA het verdragsrechtelijk bepaalde controleorgaan is.

Daarenboven is het agentschap ook verantwoordelijk voor alle controles op nucleaire activiteiten in Irak, zoals bepaald door de VN Veiligheidsraad. De controles gebeuren door het IAEA *Safeguard Department*, de controleafdeling van het agentschap.

(b) *Wetenschap en technologie*

Het IAEA helpt landen bij het mobiliseren van vreedzame toepassingen van nucleaire energie en technologie om in de meest kritische noden van ontwikkelingslanden te kunnen voorzien. Het Agentschap is hét globale aanspreekpunt en expertisecentrum voor wetenschappelijke en technische samenwerking op het vlak van nucleaire toepassingen.

De 3 belangrijkste activiteiten binnen deze pijler zijn:

Technische samenwerking

Het IAEA ondersteunt samenwerkingsprojecten die tot sociale en economische verbeteringen leiden voor mensen in ontwikkelingslanden. Via verscheidene kanalen voorziet het IAEA in expertise, gespecialiseerd materiaal, training, en verschillende andere soorten van praktische ondersteuning.

Onderzoek en ontwikkeling

In een wereldwijde samenwerking met onderzoeksinstituten en laboratoria ondersteunt het IAEA onderzoek en ontwikkeling naar oplossingen voor de meest kritieke nucleaire problemen van de ontwikkelingswereld. Men streeft naar toepassingen op het gebied van voedsel, gezondheid, water en milieu, waar nucleaire en bestralingstoepassingen en -technologieën een groot verschil kunnen betekenen.

Energie en elektriciteit

Het IAEA helpt landen met het beoordelen en plannen van hun huidige en toekomstige energiebehoeften. De belangrijkste nadruk ligt hier op innovatieve technologieën (waaronder nucleair opgewekte elektriciteit) die van vitaal belang zijn om te kunnen blijven voorzien in de steeds stijgende energiebehoeftes van de wereld.

Telkens waar nucleaire energie voordelig blijkt, wordt de voorkeur gegeven aan nucleaire wetenschap en technologie. Inderdaad, soms is een nucleaire oplossing de enige voorhanden als men armere landen een duwtje in de rug wil geven. Op die manier heeft het IAEA een significante bijdrage geleverd aan de Millenniumdoelstellingen ter bevordering van de wereldwijde duurzame ontwikkeling – naar schatting meer dan 400 miljoen US dollar, op het vlak van (onder andere) energie, milieu, armoedebestrijding, gezondheid en landbouw, en zet het aan tot samenwerking in de belangrijkste domeinen van nucleaire wetenschap en technologie.

Er zijn 3 IAEA-afdelingen die programma's hebben op het vlak van nucleaire wetenschap en technologie: de afdeling voor technische samenwerking (*Department of Technical Cooperation*), de afdeling voor nucleaire wetenschap en toepassingen (*Department of Nuclear Sciences and Applications*), en de afdeling voor nucleaire energie (*Department of Nuclear Energy*).

(c) Waarborgen en controle

Eén van de doelstellingen van het IAEA is besmetting door nucleaire stralingen voorkomen. Het helpt landen om hun nucleaire faciliteiten te moderniseren, noodplannen uit te werken en biedt ondersteuning in geval van een nucleaire of bestralingsramp. Daarbij worden vooral bestaande internationale conventies, standaarden en praktijken getoetst en toegepast. De belangrijkste doelstelling is op die manier te voorkomen dat mensen en hun leefmilieu zouden worden blootgesteld aan schadelijke straling. Op basis van deze waarborgen en controle bevoegdheid heeft het IAEA zichzelf de volgende prioriteiten gesteld:

Op het vlak van waarborgen:

Wat betreft waarborgen met betrekking tot nucleaire installaties, bronnen van radioactiviteit, transport van nucleair materieel en radioactief afval, promoot het IAEA de toepassing van internationale veiligheidsstandaarden op het vlak van beheer en regulering van activiteiten op basis van nucleaire radioactieve materialen.

Op het vlak van controle:

Wat betreft de controle van nucleaire en radioactieve materialen en nucleaire installaties, is de belangrijkste doelstelling van het IAEA staten te helpen bij het voorkomen, opsporen en reageren tegen terroristische aanslagen en/of andere misdaden, zoals het illegaal bezit, gebruik, overdracht en smokkelen van nucleaire en radioactieve materialen. Daarom worden de nucleaire installaties en transporten beveiligd tegen sabotage volgens internationale standaarden.

Het werk van het IAEA heeft gezorgd voor een kader waarbinnen samenwerkingsinitiatieven rond internationale beveiliging en veiligheid van nucleaire toepassingen en installaties zich kunnen ontwikkelen. Dit kader omvat niet-bindende internationale standaarden, bindende internationale verdragen, internationale *review*-comités die de nationale operaties, capaciteiten en infrastructuur kunnen controleren, en een internationaal responsstelsel ingeval van noodsituaties. Het is het departement voor nucleaire veiligheid en beveiliging (*Department of Nuclear Safety and Security*) dat instaat voor deze bevoegdheid van het IAEA.

Ten slotte ontwikkelde het IAEA in 2004 een actieprogramma voor kankertherapie (*Programme of Action for Cancer Therapy – PACT*). PACT helpt ontwikkelingslanden bij het verbeteren of uitbreiden van medische programma's die gebruik maken van radiotherapie. Het IAEA ronselt ook financiële hulp voor programma's van lidstaten die gericht zijn op het verminderen van het lijden van kankerpatiënten.

3. Bestuursstructuren

Het is belangrijk om op te merken dat het IAEA een onafhankelijke entiteit is. Het IAEA is, anders dan de andere organisaties die in deze studie worden besproken (met uitzondering van de WTO) géén VN-agentschap en kan dus niet zomaar als onderdeel van de VN worden bestempeld. Dit is te wijten aan een aantal historische factoren, zoals het Baruchplan, waarvan een aantal voorstellen het diplomatieke getouwtrek hebben overleefd bij de creatie van het IAEA. Niettemin is het noodzakelijk dat het Agentschap rechtstreeks aan de Algemene Vergadering (en in bepaalde gevallen de Veiligheidsraad) van de VN rapporteert. Daarom werd een samenwerkingsovereenkomst tussen het IAEA en de VN gesloten. Dit gebeurde met de Algemene Vergadering in plaats van met ECOSOC (het is gebruikelijk dat gespecialiseerde instellingen met ECOSOC een samenwerkingsovereenkomst sluiten). Het gevolg is dat het IAEA een absoluut uniek statuut heeft binnen de VN. Dat unieke statuut geeft soms aanleiding tot discussie. Het VN-Handvest bijvoorbeeld bevat enkele bepalingen die betrekking hebben op 'gespecialiseerde instellingen', wat de vraag doet rijzen of deze wel van toepassing zijn op het IAEA. Dit is onder meer van belang voor het antwoord op de vraag of het IAEA al dan niet het Internationaal Gerechtshof juridisch advies mag vragen en of VN-verdragen over immuniteiten van toepassing zijn op het IAEA. In de praktijk lijkt het erop dat er steeds specifieke oplossingen gevonden worden voor het Agentschap, bvb. door aparte akkoorden te sluiten. Dat draagt nog meer bij tot het absoluut unieke, *sui generis* karakter van het Agentschap met betrekking tot de VN.

Op basis van het statuut van het Agentschap rapporteert het IAEA jaarlijks aan de Algemene Vergadering van de VN. Daarnaast rapporteert het aan de VN-Veiligheidsraad over de niet-naleving door staten van hun verplichtingen onder het Verdrag ter Voorkoming van de Verspreiding van Nucleaire Wapens en andere zaken die gerelateerd zijn aan de internationale vrede en veiligheid.

Het IAEA neemt beslissingen via twee beleidsorganen: de Algemene Vergadering en de Bestuursraad.

Algemene Vergadering

De Algemene Vergadering van het IAEA komt 1 keer per jaar samen, normaliter in september, om het werkprogramma en budget voor het volgende jaar zoals voorgesteld door de Bestuursraad goed te keuren. Daarnaast oordeelt deze vergadering over elk ander probleem dat kan worden voorgelegd door de Directeur-Generaal, het secretariaat, een lidstaat of de Bestuursraad. Deze vergadering benoemt ook de Directeur-Generaal, op voordracht van de Bestuursraad.

De Algemene Vergadering is het hoogste bestuursorgaan van het IAEA; evenwel zijn haar algemene bevoegdheden beperkt. De Algemene Vergadering dient als forum voor debat over de belangrijke uitdagingen waarmee het IAEA wordt geconfronteerd, en het beleid dat daarop een antwoord moet bieden. Het is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle 151 lidstaten. Elke lidstaat heeft 1 stem. De meeste beslissingen worden bij gewone meerderheid genomen. Beslissingen over wijziging van statuten, schorsing van de privileges van een lidstaat, en budget vereisen een 2/3 meerderheid.

Het IAEA-budget bestaat overigens uit twee delen. Eerst en vooral is er het reguliere budget, dat wordt vastgelegd voor elke lidstaat afzonderlijk. Het totale bedrag van dit budget bedroeg 296 miljoen € in 2009, waarvan België 3,7 miljoen € voor haar rekening nam. Daarbovenop is er ook nog het Technisch Samenwerkingsfonds dat vrijwillige bijdragen krijgt van de lidstaten – in 2009 werden de inkomsten van dit fonds op 85 miljoen € geraamd.

Bestuursraad

De Bestuursraad telt 35 leden die worden verkozen door de Algemene Vergadering. Deze raad komt 5 keer per jaar samen op het hoofdkwartier van het IAEA in Wenen. De Bestuursraad is verantwoordelijk voor het opstellen van het werkprogramma, het budget, en voor het adviseren van de Algemene Vergadering over nieuwe lidmaatschappen bij het IAEA. Het keurt ook samenwerkingsovereenkomsten goed, publiceert de veiligheidsstandaarden van het agentschap en is verantwoordelijk voor het selecteren van een Directeur-Generaal, onderworpen aan finale goedkeuring door de Algemene Vergadering. Bijgevolg is de dagdagelijkse werking en leiding van het Atoomagentschap in handen van deze bestuursraad, die ook nog eens een twintigtal comités heeft opgericht om te helpen bij het uitvoeren van alle bevoegdheden van de Bestuursraad.

Secretariaat

De algemene, dagdagelijkse werking van het IAEA wordt verzorgd door het Secretariaat. Het Secretariaat wordt geleid door de Directeur-Generaal, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beslissingen genomen door de Algemene Vergadering en de Bestuursraad. De Directeur-Generaal wordt voorgedragen door de Bestuursraad en bevestigd door de Algemene Vergadering. De termijn van zijn opdracht bedraagt 4 jaar, die onbeperkt hernieuwbaar is. De eerste Directeur-Generaal die aan het hoofd kwam van het agentschap was W. Sterling Cole, een Amerikaans ex-congreslid. Hij bleef slechts 1 termijn aan, van 1957 tot 1961. Vervolgens werd het IAEA bijna 40 jaar geleid door twee Zweden: eerst door de wetenschapper Sigvard Eklund (1961 tot 1981) en vervolgens door Hans Blix (1981 tot 1997), de Zweedse ex-minister van buitenlandse zaken. In 1997 kwam Mohamed El Baradei van Egypte aan het hoofd van de organisatie. In 2009 ten slotte was het de beurt aan Yukiya Amano van Japan om Directeur-Generaal te worden.

4. Politieke ontwikkelingen / Toekomstperspectieven

Het moge duidelijk zijn dat de zichtbaarheid en bekendheid van het IAEA vooral te wijten is aan verschillende internationale crises waarin het agentschap een belangrijke rol heeft gespeeld of nog steeds speelt. De nucleaire ramp in Chernobyl (Oekraïne) in 1986 was een belangrijk element in de overweging om de bevoegdheden van het IAEA gevoelig uit te breiden, vooral dan op het vlak van inspectie en controle van nucleaire installatie.

Daarnaast is de persoon van de Directeur-Generaal een belangrijk element in de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de organisatie. In het bijzonder Hans Blix en Mohamed ElBaradei waren ten tijde van hun termijn aan het hoofd van het agentschap de echte gezichten van het IAEA. In 2003 veroordeelde ElBaradei de Amerikaanse inval in Irak omdat er volgens hem en het IAEA geen massavernietigingswapens in het land aanwezig waren, wat tot zware spanningen leidde tussen het agentschap en de VS. Tot op heden zijn er geen massavernietigingswapens of nucleaire wapens gevonden in Irak.

Het toppunt van de bekendheid van het IAEA kwam ongetwijfeld in 2005, toen het agentschap en Mohamed ElBaradei, de toenmalige Directeur-Generaal, gezamenlijk de Nobelprijs voor de Vrede kregen toegekend. Het Nobelprijsc comité noemde als belangrijkste reden voor de toekenning van de prijs het feit dat het IAEA zich onvermoeibaar inzet om te verhinderen dat nucleaire energie gebruikt wordt voor militaire doeleinden en zich te verzekeren dat nucleaire energie gebruikt wordt op de meest veilige manier mogelijk. Het moge echter ook duidelijk zijn dat het Nobelprijsc comité een politiek signaal wilde geven aan de wereld dat het de Irak-oorlog niet goedkeurde door aan de belangrijkste en meest zichtbare opponent van de inval de Nobelprijs toe te kennen. In zijn aanvaardingstoespraak in Stockholm zei ElBaradei dat slechts 1 procent van al het geld dat gaat naar de ontwikkeling van nieuwe wapens voldoende zou zijn om iedereen op deze planeet te voeden, en dat nucleaire wapens geen plaats zouden mogen hebben in ons collectief bewustzijn noch in onze beveiligings- en defensieplannen.

Vandaag is het IAEA vooral gekend omwille van zijn werk in de dossiers van Irak, Iran en Noord-Korea, waar het inspecties doet van nucleaire installaties. Regelmatig leiden deze inspecties en de rapportering ervan aan de VN-Veiligheidsraad tot wrijvingen met de regimes in Iran en Noord-Korea, en zelfs tot (economische) sancties door de Veiligheidsraad.

Het is duidelijk dat de activiteiten van het IAEA vandaag ver afwijken van het originele opzet in zijn statuten. Zijn successen en crises zijn tot op zekere hoogte gelijkaardig aan de evoluties van de atoomenergie-industrie: het initiële enthousiasme over de mogelijkheden van nucleaire energie heeft tijdens bepaalde periodes een knauw gekregen wegens groeiende bezorgdheid over de militaire en milieugevolgen van nucleaire energie. Het is echter evenzeer duidelijk dat het IAEA tot op vandaag één van de behoeders is van vrede en veiligheid in de wereld, en dat de visie van Eisenhower over een behoeder van nucleaire wapens minstens ten dele werkelijkheid is geworden.

Technische fiche IAEA

Naam: Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA)

Jaar van de oprichting: 1957.

Doelstelling: Het Agentschap werd opgericht om het vreedzaam onderzoek naar en gebruik van atoomenergie te promoten. Onder meer medische en landbouwapplicaties werden expliciet genoemd.

Zetel: Wenen, Oostenrijk.

Aantal lidstaten: Op 1 januari 2010 telde het IAEA 151 lidstaten, waaronder alle belangrijke atoommachten. 4 landen doorlopen op dit moment het proces van toetreding (Kaapverdië, Papua Nieuw-Guinea, Togo en Rwanda).

Bestuursstructuren: Bestuursraad, Algemene Vergadering, Secretariaat, Directeur-Generaal.

Personeel: 2338 personeelsleden uit meer dan 90 verschillende landen, verdeeld over het hoofdkwartier (Wenen), 2 liaisonkantoren (New York en Genève) en 2 regionale kantoren (Tokyo en Toronto). Daarnaast beschikt het IAEA ook over 3 laboratoria (Wenen, Seibersdorf en Monaco).

Budget: 300 miljoen € regulier budget, aangevuld met ongeveer 80 miljoen € aan vrijwillige bijdragen via het Technisch Samenwerkingsfonds.

Belgische bijdrage: 3,7 miljoen euro.

Het IAEA: de expertvisie van Kristof Smits

Kristof Smits is attaché voor de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties in Genève. Hij houdt zich in de eerste plaats bezig met de Conferentie voor Ontwapening, het enige multilaterale platform voor (nucleaire) ontwapening. In die hoedanigheid komt Kristof ook regelmatig in aanraking met het IAEA.

In onderstaand stuk wordt eerst een korte uiteenzetting gegeven over de Conferentie voor Ontwapening, en vervolgens beschrijft Kristof zijn eigen ervaringen in deze boeiende internationale setting.

De Conferentie voor Ontwapening

De Conferentie voor Ontwapening werd opgericht in 1979, als opvolger voor het inactief geworden 10-Staten Comité voor Ontwapening (1960), 18-Staten Comité voor Ontwapening (1962-1968) en de Conferentie van het Comité voor Ontwapening (1969-1978). Het is vandaag bijgevolg het enige multilaterale platform waar over ontwapening wordt onderhandeld. De bevoegdheid van de Conferentie strekt zich uit van nucleaire ontwapening en preventie tegen nucleaire oorlog, over het vermijden van een wapenwedloop in de ruimte, tot het maken van internationale afspraken over massavernietigingswapens en nieuwe types van wapens, zoals radiologische wapens. De belangrijkste verwezenlijkingen van de Conferentie voor Ontwapening zijn dan ook een reeks van multilaterale verdragen over ontwapening, wapenbeheersing en non-prolifерatie. In het bijzonder zijn dat het Verdrag ter Voorkoming van de Verspreiding van Nucleaire Wapens en het Internationaal Verdrag op het Verbod op Nucleaire Testen. Daarnaast verdienen ook de Internationale Conventies over het Verbod op het ontwikkelen, produceren en opslaan van biologische, toxische en chemische wapens vermelding.

De relatie met de VN is bijzonder: er is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend waardoor de Conferentie jaarlijks aan de Algemene Vergadering van de VN rapporteert, of vaker indien nodig. Daarnaast wordt de agenda van de Conferentie autonoom bepaald, maar op basis van de aanbevelingen van de Algemene Vergadering. Dit betekent dat er een belangrijke wisselwerking is tussen de Conferentie enerzijds en de VN anderzijds. De Conferentie telt 65 leden, waaronder België, hoewel elk land met interesse de vergaderingen als waarnemer kan meevolgen.

Een expertvisie op de Ontwapeningsconferentie door Kristof Smits

Inleiding

Bij het schrijven van deze bijdrage heeft de Ontwapeningsconferentie (of CD) net haar eindrapport van de zitting van 2010 aangenomen. Traditiegetrouw is dit de laatste activiteit vooraleer de Geneefse ontwapeningsaangelegenheden voor één maand naar New York verhuizen om er te worden besproken in de eerste commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Een ideaal moment dus voor een nabespreking van de voorbije zitting waarin ons land voor twee maanden de Ontwapeningsconferentie voorzat.

De balans na de zitting van 2010 kan moeilijk positief worden genoemd. Voor het veertiende jaar op rij verrichtte de conferentie namelijk geen inhoudelijk werk en dit ondanks de verdienstelijke pogingen van de verschillende voorzitters van 2010 om eensgezindheid te

bekomen over het werkprogramma. De verwachtingen waren nochtans hooggespannen daar de CD er in 2009 wel in was geslaagd een consensus te bereiken over een werkprogramma (CD/1864) dat door de toenmalige voorzitter, de Algerijnse Ambassadeur Idriss Jazairy, aan de CD was voorgelegd. Dat de zitting van 2009 alsnog werd afgesloten zonder inhoudelijke werkzaamheden te verrichten is te wijten aan het ontbreken van een consensus over de tenuitvoerlegging van dit werkprogramma. De hoop om tijdens de zitting van 2010 de draad weer op te pikken verdween als sneeuw voor de zon toen duidelijk werd dat het compromis van 2009 slechts een houdbaarheidsdatum van één zitting had.

In een jaar waarin ontwapeningsaangelegenheden opnieuw bovenaan de agenda staan en er op een aantal vlakken vooruitgang werd geboekt, roept de voortgezette stilstand in 's werelds enige (permanente)² multilaterale ontwapeningsforum voor ontwapeningsaangelegenheden dan ook enkele vragen op. Waarom heeft de CD bijvoorbeeld het dividend niet opgenomen dat vrijkwam uit multilaterale en bilaterale initiatieven zoals de speciale zitting van de VN-Veiligheidsraad over nucleaire ontwapening, de top in Washington over nucleaire veiligheid, de toetsingsconferentie van het Non-proliferatieverdrag (NPV) en het nieuwe Verdrag inzake de reductie van strategische aanvalwapens (START) tussen de Russische Federatie en de Verenigde Staten?

Een eenduidig antwoord formuleren op deze vraag lijkt mij bijna onmogelijk. De Ontwapeningsconferentie vormt, door haar mandaat om ontwapeningsverdragen te onderhandelen, immers het raakvlak van uiteenlopende belangen die de belangen van de complexe werkelijkheid van de internationale betrekkingen weerspiegelen. Het bescheiden doel van deze bijdrage is dan ook om de totstandkoming van het huidige voorstel voor een werkprogramma (CD/1864) te beschrijven en dit te verbinden met enkele institutionele kenmerken van de Ontwapeningsconferentie enerzijds en met het breder internationaal kader anderzijds.

Genese van CD/1864

De oorsprong van het document CD/1864 vindt men terug in 1978. Het jaar waarin de *eerste bijzondere zitting over ontwapening* (of SSOD I) de permanente agenda van de CD opstelde. Deze werd bekend als de *Decaloog*³ en vormt nu nog steeds het kader voor de activiteiten van de conferentie. Omdat de *Decaloog* zowat alle multilaterale ontwapeningaangelegenheden omvat, neemt de CD elk jaar een preciezere agenda aan die uit zeven inhoudelijke agendapunten bestaat: (1) stopzetten van de nucleaire wapenwedloop en nucleaire ontwapening; (2) voorkomen van nucleaire oorlog, inclusief alle gerelateerde zaken (3) het voorkomen van een wapenwedloop in de ruimte; (4) doelgerichte internationale akkoorden om niet-kernwapenstaten te verzekeren tegen de bedreiging of aanwending van nucleaire wapens; (5) nieuwe types van massavernietigingswapens en nieuwe systemen van deze wapens, inclusief radiologische wapens; (6) een algeheel ontwapeningsprogramma, en; (7) transparantie in bewapening.

Een werkprogramma opmaken aan de hand van deze agendapunten is de sisyfusarbeid die de CD-voorzitters elke zitting nastreven. De procedureregels bepalen immers dat de Conferentie elke zitting opnieuw een werkprogramma moet aannemen. De verschillende belangen van de CD-leden maken dat het werkprogramma op een dusdanige manier moet zijn

² Met de oprichting van *ad hoc* multilaterale ontwapeningsfora is de officiële benaming niet meer in overeenstemming met de huidige stand van zaken.

³ De decaloog omvat de volgende agendapunten : 1.Nuclear weapons in all aspects;2.Chemical weapons [removed from agenda in 1993 after the CD completed the Chemical Weapons Convention on 3 September 1992] 3.Other weapons of mass destruction; 4.Conventional weapons; 5.Reduction of military budgets; 6.Reduction of armed forces; 7.Disarmament and development; 8.Disarmament and international security 9.Collateral measures; confidence building measures; effective verification methods in relation to appropriate disarmament measures, acceptable to all parties; 10.Comprehensive programme of disarmament leading to general and complete disarmament under effective international control

opgesteld zodat de verschillende prioriteiten worden weergegeven op een manier die voor iedereen aanvaardbaar is. Na jaren van onderhandelen werd dit evenwicht op 29 mei 2009 gevonden in de vorm van het werkprogramma CD/1864 dat in vier werkgroepen voorzag: een werkgroep voor het onderhandelen van een *Verdrag op het verbod op de aanmaak van nieuw kernwapenmateriaal* (FMCT naar *Fissile Material Cut-Off Treaty*) en drie werkgroepen voor inhoudelijke gesprekken over respectievelijk : (1) nucleaire ontwapening, (2) het voorkomen van een wapenwedloop in de ruimte, en (3) veiligheidsgaranties inzake kernwapens voor niet-kernwapenstaten. Aanvullend voorzag het werkprogramma in de aanstelling van speciale coördinatoren om te onderzoeken hoe de CD andere aangelegenheden zoals radiologische wapens, een algeheel ontwapeningsprogramma en transparantie in bewapening moest behandelen. Het werkprogramma kon echter niet worden uitgevoerd waardoor de oefening in 2010 van vooraf aan moest beginnen.

Hoe precair het evenwicht tussen de verschillende agendapunten is kon opgemaakt worden uit de vele bilaterale consultaties die ik tijdens het Belgische voorzitterschap kon bijwonen. Een overgrote meerderheid van delegaties bleef het werkprogramma vervat in CD/1864 steunen, met de uitzondering van sommigen die een afwachtende houding aannamen en anderen die zich uitspraken tegen het onderhandelingsmandaat van het FMCT. Uit de consultaties bleek dat het FMCT het grote geschilpunt bleef. Een oplossing vinden bleek echter niet eenvoudig en België noch de twee volgende voorzitters Brazilië en Kameroen slaagden er in om een consensus te vinden over het werkprogramma.

FMCT: De twistappel

Het doel van dit verdrag is, zoals de titel aangeeft, de *stopzetting van de productie van splijtstoffen voor nucleaire wapens en andere explosieve doeleinden*. De splijtstoffen die men onder dit verdrag beoogt zijn, onder andere, hoog verrijkt uranium en plutonium. De achterliggende gedachte is dat het stopzetten van de productie van deze splijtstoffen de ontwikkeling van nieuwe nucleaire wapens zal verhinderen maar tegelijk ook het risico zal verminderen dat terroristen zich deze stoffen eigen maken.

Het FMCT kan dus gezien worden als een stap vooruit naar een wereld zonder kernwapens, een nobel streven dat door de wereldgemeenschap wordt onderschreven. Wat zijn dan de belemmeringen voor de opstart van deze onderhandelingen? Allereerst is er de kwestie van de reikwijdte van het verdrag. Nadat de algemene vergadering de FMCT-onderhandelingen in 1993 naar de CD verwees werd de reikwijdte van het verdrag al snel een struikelsteen. Sommige staten, vooral van de organisatie van niet-gebonden landen, vinden dat het verdrag eveneens de reeds bestaande splijtstoffen moet behandelen. Anderen, zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Japan zijn voorstander van een verdrag dat enkel de toekomstige productie van deze stoffen behandelt. Sommige staten vinden dat het verdrag ook het beheer van het bestaande materiaal moet dekken.

Gezien de onenigheid besliste de CD in 1994 om de Canadese Ambassadeur Gerald Shannon aan te duiden als speciale coördinator om op zoek te gaan naar de gepaste methode om dit verdrag te onderhandelen. Het resultaat van zijn opdracht zit vervat in het Shannon rapport (CD/1299) en bevat een mandaat voor FMCT onderhandelingen. Over het omstreden punt van de reikwijdte velt het echter enkel een Salomonsoordeel

Een andere hindernis was het standpunt van de Russische Federatie en China om de FMCT onderhandelingen te verbinden aan de wapenwedloop in de ruimte. Beide landen wijzigden in 2003 echter hun standpunt en verklaarden zich akkoord om FMCT onderhandelingen te voeren op basis van het Shannon mandaat.

Een derde hindernis was de verklaring door de Verenigde Staten dat de naleving van een FMCT verdrag niet verifieerbaar was. Verificatie is echter cruciaal voor vele delegaties

en een onderhandelingsmandaat dat hiernaar niet verwijst was onaanvaardbaar voor sommige CD-leden. De weg naar FMCT onderhandelingen leek zich te openen in 2009 toen de Verenigde Staten het geweer van schouder veranderden en hun eis lieten vallen. Dit culmineerde in de consensus over het werkprogramma tijdens de zitting van 2009.

Nadat het, zoals reeds gesteld, niet mogelijk bleek om het werkprogramma uit te voeren in 2009 werd duidelijk dat Pakistan de wisselstok overgenomen heeft in het FMCT-dossier. Pakistan redeneert dat het geen zekerheid heeft dat de bestaande splijtstoffen onder het verdrag zullen vallen. Voor Pakistan is dit element cruciaal omdat een verdrag dat bestaande voorraden niet behandelt het regionaal strategisch evenwicht met India zou verstoren. Ook het VS/India-akkoord draagt volgens Pakistan bij tot dit standpunt omdat het India zou toelaten inheemse splijtstoffen te gebruiken voor militaire doeleinden.⁴

Hoewel het FMCT sinds jaren geniet van een quasi-unanimiteit raken de onderhandelingen hierover niet opgestart en is bijgevolg nagenoeg alle activiteit in de conferentie onmogelijk. Om ten dele aan deze situatie te verhelpen nam België tijdens zijn voorzitterschap het initiatief om een reeks van informele bijeenkomsten te organiseren over de inhoudelijke onderwerpen van de CD-agenda. De leidende gedachte achter de vier themabijeenkomsten per onderwerp was het besef dat het onderhouden van de kennis over deze kwesties en een evaluatie van de uitstaande problemen bijdragen vormen om de conferentie terug vlot te trekken. Echter, zelfs de organisatie van deze informele vergaderingen bleek niet eenvoudig.

Waarom blijft deze situatie voortduren? Volgens sommigen ligt de reden bij de kenmerken van de CD die nog vanuit de Koude Oorlog stammen. Anderen wijzen dan weer naar de bredere context van de internationale betrekkingen als determinerende factor voor de succesvolle opstart van onderhandelingen.

Intra muros: de kenmerken van de CD

Consensus is consensus is consensus

De belangrijkste procedureregeling van de CD is artikel XVIII, dat stelt dat “*de conferentie haar werkzaamheden en beslissingen zal aannemen bij consensus*”⁵. Dit is een voor sommigen onmisbare regel voor een forum belast met dossiers die rechtstreeks betrekking hebben op de veiligheidsbelangen van de staat. De lezing van deze regel is zeer strikt en geldt zowel voor inhoudelijke als voor procedurele kwesties. Het is trouwens deze regel die werd toegepast op het implementatiekader van CD/1864 en heeft gemaakt dat het werkprogramma nooit werd uitgevoerd.

De oorsprong van deze consensusregel is te vinden in de periode van de Koude Oorlog, in een tijdperk waar nationale veiligheid het hoogste goed was en het aan de staten toekwam om het begrip nationale veiligheid in te vullen.⁶ Maar is het nog nodig om een strikte lezing van deze regel aan te houden in de wereld van vandaag waar het begrip van nationale veiligheid moeilijk los te denken valt van regionale en internationale veiligheid?

Voormalig Amerikaans Minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger had het in zijn toespraak ‘*power shifts and security*’ die hij hield op een conferentie van het *International Institute for Strategic Studies* over het verschil in conceptualisering van het begrip nationaal belang⁷. Hij stelde dat de Europese Unie de relevantie van de soevereine staat

⁴ Reaching Critical Will, *Guide to the Conference on Disarmament 2010*, www.reachingcriticalwill.org/political/cd/cdbook2010.html geraadpleegd op 13 maart 2010

⁵ Rules of procedure of the Conference on Disarmament, CD/8/Rev.9, 19 december 2003

⁶ Johnson R., “Unfinished business: Lessons from the CTBT negotiations,” *Disarmament Diplomacy* 91 (2009)

⁷ Kissinger, H. « Keynote Address: Power Shifts and Security Keynote” IISS, 10 september 2010 www.iiss.org/conferences/global-strategic-review/global-strategic-review-2010/plenary-sessions-and-speeches-2010/keynote-address/henry-kissinger/

in het Westen had verminderd en dat het met die gereduceerde centrale rol van de staat moeilijker was geworden om het beleid in het Westen te kaderen in termen van nationale veiligheid. Daartegenover staat de Aziatische perceptie, met landen die zich ontpoppen als zelfverzekerde natiestaten, waar aan de notie “nationaal belang” geen pejoratieve betekenis toegekend wordt. In deze omstandigheden, zei Kissinger, is het concept van collectieve veiligheid moeilijk te bereiken.

Nu, de kerntaak van de CD is net het bewerkstelligen van de collectieve veiligheid. Hierdoor krijgt de consensusregel de functie van hulpmiddel voor diegenen die een enge invulling geven aan de notie ‘nationaal belang’ en daarmee ook bij een vrijwaring van de *status quo* economisch en/of militair voordeel halen. Dit gaat ten koste van de nationale veiligheid van andere staten. Vele CD-delegaties pleiten dan ook voor een verschillende invulling van de consensusregel, bijvoorbeeld dat de consensusregel enkel voor inhoudelijke kwesties zou gelden en niet voor procedurele kwesties zoals nu het geval is.

Tot welke aberrante situaties een enge invulling van de consensusregel kan leiden, bleek nog maar eens tijdens de organisatie van de informele vergaderingen onder Belgisch voorzitterschap. Het discussiepunt was of de CD-voorzitter al dan niet het voorrecht heeft om informele vergadering te organiseren of dat de organisatie het akkoord van alle leden behoeft. België en vele anderen vonden dat het tot de taken van de voorzitter behoort om deze vergaderingen te organiseren. Pakistan en de G21⁸ waren echter de mening toegedaan dat de organisatiemodaliteiten in een op consensus gestoeld officieel document dienden te worden gegoten. Het kan echter geen twijfel lijden dat het onderwerpen van het beleggen van vergaderingen, waaruit geen bindende gevolgen kunnen komen, aan de consensusregel de deur openzet voor een complete blokkering van de Conferentie.

De regionale groepen

Een ander relict uit de Koude Oorlog zijn de regionale groepen. Ondanks de nadruk die in de CD wordt gelegd op de staat als actor kan de huidige toestand in de CD niet worden begrepen zonder een blik te werpen op de regionale groepen in de conferentie. De dynamiek die wordt gecreëerd in en tussen deze groepen draagt immers bij tot de werking van de Conferentie. Maar omdat ze niet optreden als geleiders in de zoektocht naar een consensus liggen ook deze groepen onder vuur.

In de ontwapeningsconferentie bestaan er vier regionale groepen: (1) De Groep van Westerse en andere staten (WEOG), (2) de Groep van 21 (G21), (3) de groep van 1 (China) en de Oost-Europese Groep (EEG). De initiële opzet was om de communicatie over procedurele kwesties tussen groepen en de voorzitter te vergemakkelijken.

Op dit moment gebruiken de voorzitters de groepen echter in hun zoektocht naar een consensus over het werkprogramma en om heikele punten voor te leggen vooraleer deze in een voltallige zitting kunnen besproken worden. Een gevolg hiervan is dat landen die een bepaalde kwestie niet genegen zijn achter gesloten deuren druk kunnen uitoefenen op de leden van hun groep en zo het standpunt van hun groep beïnvloeden. Op die manier vermijdt een individueel land dat het in een voltallige zitting een standpunt moet innemen dat tegen de wil van de overgrote meerderheid ingaat.

Extra muros: de internationale betrekkingen

Internationale veiligheid

⁸ De G21 is een regionale groep van de CD bestaande uit de volgende landen: Algeria, Bangladesh, Brazil, Cameroon, Chile, Colombia, Cuba, DPR Korea, Democratic Rep. of Congo, Ecuador, Egypt, Ethiopia, India, Indonesia, Islamic Republic of Iran, Iraq, Kenya, Malaysia, Mexico, Mongolia, Morocco, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Peru, Senegal, South Africa, Sri Lanka, Syrian Arab Republic, Tunisia, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe

De institutionele kenmerken van de CD kunnen moeilijk gezien worden als determinerende factoren voor de impasse. De CD bracht immers met dezelfde procedureregels en hetzelfde groepensysteem onder andere het Verdrag inzake Chemische Wapens en het Kernstopverdrag voort.

Een andere invloedsfactor moet dan ook bestaan en kan worden gevonden in de brede context van internationale betrekkingen, met zijn complexiteiten en dynamiek die leiden tot een bepaald politiek klimaat. Vanuit dit oogpunt is de impasse in de CD dan ook niet uniek. Over het Verdrag over conventionele strijdkrachten in Europa deed men niet minder dan zestien jaar vooraleer men tot een akkoord kon komen in 1990, en dit pas na een verbetering in de relaties tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie.⁹

De reeds bestaande instrumenten

Het beoogde FMCT-verdrag staat niet op zichzelf maar vormt een onderdeel van een gradueel proces dat zijn oorsprong vindt in de SSOD I. Het aanvatten van de FMCT onderhandelingen hangt dan ook af van de vooruitgang in reeds bestaande verdragen. Een van deze verdragen is het NPV dat, hoewel het meest universele verdrag, nog steeds enkele sleutellanden niet onder zijn verdragspartijen kan rekenen.

Een ander verdrag is het *Kernstopverdrag*¹⁰, dat al ondertekend werd door 178 staten en geratificeerd werd door 144 staten. Het is echter nog niet in voege getreden omdat het de ratificatie vergt van de 144 staten met nucleaire mogelijkheden. India, Noord-Korea en Pakistan hebben het verdrag nog niet getekend en China, Egypte, Indonesië, Iran, Israël en de Verenigde Staten hebben het verdrag nog niet geratificeerd. De Verenigde Staten maakten onlangs hun intentie bekend om zo snel mogelijk over te gaan tot ratificatie waardoor mogelijks de overige terughoudende landen over de streep worden getrokken. Een positief gevolg is alvast de aankondiging van Indonesië dat het spoedig zou overgaan tot de ratificatie van het verdrag.

Regionale aanpak

Een duurzame oplossing voor de situatie in de CD is verder ook niet los te denken van verschillende regionale situaties. Het staat buiten kijf dat een oplossing voor de relatie tussen India en Pakistan, een duurzame oplossing in het Midden-Oosten, een aanpak van het dossier Iran, duidelijkheid over de oorlog in Afghanistan en een oplossing voor het Koreaanse schiereiland alle hun invloed zullen hebben op het bredere ontwapeningsvraagstuk en op de beoogde FMCT-onderhandelingen.

Alternatieven?

Gezien de vele jaren van inactiviteit in de CD ontstond de zoektocht naar alternatieven om de onderhandelingen uit het slop te trekken. Geïnspireerd door initiatieven in de conventionele wapensector kwamen enkele delegaties met de idee om de FMCT-onderhandelingen buiten het CD-kader te voeren. Het Verdrag inzake clustermunitie en de Conventie inzake landmijnen gelden inderdaad als twee voorbeelden van verdragen die buiten het VN-kader werden onderhandeld door gelijkgezinde staten die hun respect voor de humanitaire veiligheid samenbrachten. En hoewel deze verdragen niet universeel zijn hebben ze toch een reële impact op het terrein en de verdienste een nieuwe norm te creëren.

⁹ UNIDIR, « Getting the Conference on Disarmament back to substantive work : food for thought » (2009),

¹⁰ Voor meer informatie zie: www.ctbto.org.

Is hetzelfde mogelijk met de FMCT-onderhandelingen of met de andere agendapunten van de CD? Een bedenking bij dit idee is de belangrijke rol die de kernwapenstaten spelen. In het slotdocument van de SSOD I werd al een groot belang gehecht aan de deelname van alle kernwapenstaten aan de onderhandelingen. Omdat de kans groot is dat de kernwapenstaten niet zullen deelnemen aan de onderhandelingen is de succesvolle onderhandeling buiten de CD-context hoogst onzeker. Bovendien is het al zeker dat Pakistan niet zal deelnemen aan een dergelijk onderhandelingsproces: op 31 augustus gaf de Pakistaanse Ambassadeur Zamir Akram aan dat Pakistan niet bereid is deel te nemen aan FMCT onderhandelingen buiten de CD¹¹. Men kan zich dan ook afvragen wat de waarde zou zijn van een FMCT zonder deze landen en of men met dergelijk initiatief de doos van Pandora niet eerder leegmaakt dan opent.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties riep op 24 september 2010 een zitting bijeen op hoog niveau om te kijken hoe men het werk van de ontwapeningsconferentie kan revitaliseren. De optie om het FMCT-dossier buiten het CD-kader te behandelen werd er opgeworpen alsook andere punten waarvan enkele ook in deze bijdrage terug te vinden zijn. In de conclusie die werd opgemaakt door de Secretaris-Generaal verwijst hij deze opmerkingen door naar de Adviesraad voor Ontwapening die hierover een rapport zal moeten opstellen. Deze nieuwe verwikkeling naar waarde schatten is echter bijzonder moeilijk gezien het feit dat de eerste commissie nog niet ten einde is. Maar dit initiatief is ongetwijfeld op te volgen.

Conclusie

Een zilveren kogel vinden om de Ontwapeningsconferentie, met haar procedureregels en bijzondere positie in de wereld van de internationale betrekkingen, uit haar impasse te halen blijkt dus nagenoeg onmogelijk. Toch is de eindconclusie die ik opmaak over de toekomst van de CD, na een intens jaar nauw betrokken te zijn geweest bij de werkzaamheden, een positieve. Drie gedachten boden hiervoor een leidraad.

Ten eerste, multilaterale diplomatie kan werken en werkt ook daadwerkelijk, op voorwaarde dat de juiste mensen de juiste inspanningen leveren. Dit blijkt duidelijk uit verschillende andere initiatieven die zijn ondernomen betreffende ontwapeningsaangelegenheden.

Ten tweede is het CD-forum voor zijn goede werking afhankelijk van de vertegenwoordigers van staten. De voorzitter van de Ontwapeningsconferentie kan dus niet beschouwd worden als een tovenaars die een wit FMCT-konijn uit zijn hoed toveren kan. Eerst en vooral moet het konijn in de hoed zitten en moet er dan ook nog willen uitkomen. Het enige wat men dan ook kan doen is dit konijn proberen over te halen om te voorschijn te komen.

Ten derde blijft de conferentie, ondanks haar imperfecties, de beste hoop die er bestaat voor een wereld zonder kernwapens. Wat nodig is om tot een duurzame oplossing te komen is dus geen andere hoed waarin men het FMCT-konijn plaatst maar wel een conferentie die uitgaat van een denkmodel op basis van een coherente conceptualisering van het begrip nationale veiligheid en rekening houdt met de globalisering, de veranderende internationale verhoudingen en de supranationale context.

¹¹ Zamir Akram, statement to the CD, Geneva, 31 augustus, 2010, www.reachingcriticalwill.org